

编者按：十八届三中全会提出“建立更加公平可持续的社会保障制度”，那么，目前中国社会保障体系面临的矛盾与挑战，以及未来改革的主要任务是什么？这些问题被全社会广泛关注。为此，本刊特邀请人力资源和社会保障部胡晓义副部长对上述问题进行分析，以飨读者。

加快建成覆盖城乡居民的社会保障体系

胡晓义

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立更加公平可持续的社会保障制度”，为中国社会保障制度愿景指明了方向。社会保障是现代国家一项基本的社会经济制度安排，是国民收入再分配的主要手段之一。改革开放 30 多年来，中国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，社会财富极大增加，人民生活显著改善，正步入中等收入国家行列；同时，社会收入分配差距拉大、各种矛盾多发也是客观现实。要保持中国经济持续健康发展，有效化解社会矛盾，增强社会的公平、和谐与稳定，必须加快健全社会保障制度，用好再分配杠杆，合理调节社会收入分配关系。

一、中国社会保障体系改革的成就

中国社会保障制度始建于 20 世纪 50 年代，至今已有 60 多年历史。改革开放以来，我们彻底改革原有的劳动保险等制度，强化社会救助等薄弱环节，“补齐”原来缺欠的城乡居民社会保障的制度“空白”，实际上是按照社会主义市场经济体制要求重构中国的社保体系。进入 21 世纪后，这一进程进一步加快，各项社会保障制度逐步健全，覆盖面迅速扩大，资金实力明显增强，待遇水平稳步提高，管理服务日益规范，形成了具有中国特色的社会保障体系框架。

（一）社保制度取得突破性进展。20 世纪 90 年代，我们着力改革了职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度，重建了社会化的工伤、生育保险制度，始建了失业保险制度；21 世纪以来，相继建立了农村医疗救助制度（2003 年）、新型农村合作医疗制度（2004 年开始试点）、城镇居民基本医疗保险制度（2007 年试点）、农村最低生活保障制度（2007 年）、城乡医疗救助制度（2009 年）、新型农村社会养老保险制度（2009 年试点）和城镇居民社会养老保险制度（2011 年试点）。这些重大的社会保障制度，于 2012 年均实现了在全国城乡各地的普及，各项制度相互补充，初步构建起惠及全民的社会安全网。

（二）社会保障覆盖面迅速扩大。在刚刚过去的 2013 年，城乡基本养老保险、基本医疗保险、失业、工伤和生育保险的覆盖人数分别比 2002 年增长了 4.6 倍、13.6 倍、59%、3.5 倍和 3.7 倍（见表）；城乡低保制度使 7 400 万人受益。在不太长的时间里，完成了社会保障制度从

表 近 10 年来 5 项社会保险参保人数的变化情况

百万人

| 年份 | 基本养老保险 | | | 基本医疗保险 | | | 失业 保险 | 工伤 保险 | 生育 保险 |
|------|--------|------|------|--------|-----|-----|----------|----------|----------|
| | 合计 | 城镇职工 | 城乡居民 | 合计 | 城镇 | 新农合 | | | |
| 2002 | 147 | 147 | — | 94 | 94 | — | 103 | 44 | 35 |
| 2007 | 201 | 201 | — | 953 | 223 | 730 | 116 | 122 | 78 |
| 2013 | 820 | 322 | 498 | 1373 | 573 | 800 | 164 | 199 | 164 |

单位到个人、从城镇到农村、从职工到居民的全面扩展。在这一过程中,我们针对经济体制转轨遗留下来的部分群体社会保障缺失的突出问题,采取专项政策措施集中加以解决。先后将 800 多万关闭破产企业未参加医疗保险的退休人员、500 多万未参加养老保险的集体所有制企业等职工、300 多万国有企业“老工伤”人员分别纳入了医疗、养老、工伤保险制度。在失业保险制度中实行社会保险补贴政策,帮助下岗失业人员实现再就业。我们针对人力资源市场流动性增强的现实,制定实施了养老保险和医疗保险跨地区转移接续政策。过去 4 年中仅职工养老保险跨省转移接续就达 300 多万人次,转移资金 400 多亿元,大大减少了劳动者在流动就业中社会保险关系中断、权益受损的现象。我们针对工业化、城镇化过程中大量农村劳动者进城务工的实际,先后实施两期“平安计划”,将 7 000 多万在企业稳定就业的农民工纳入工伤保险,使其职业伤害风险得以分散和化解。

(三) 社会保障待遇水平稳步提高。近十几年来,我们在经济发展基础上不断提高社保待遇水平。1998 年全国 2 727 万企业退休人员月均基本养老金只有 413 元,2004 年为 647 元;之后连续 10 年上调,2014 年将接近 2 100 元,7 400 万企业退休人员受益。对城乡居民基本医保,政府的财政补助标准从 2007 年人均不低于 40 元提高到 2013 年的 280 元;全民医保基本实现,职工和居民基本医保的诊疗项目、用药范围、报销比例和最高支付限额都不断提高,在一定程度上缓解了看病贵的问题。工伤保险支付的工亡、伤残等待遇标准成倍提高,2013 年有 194 万人受益;失业保险金标准全国平均达到每月近 760 元,领取人数稳定在 200 万人;生育保险待遇及城乡低保和医疗救助标准也明显提高。社会保障水平迈上了一个大台阶,使人民群众分享到社会经济发展的成果。

(四) 社会保障基金实力明显增强。2013 年,人力资源和社会保障部管理的城乡各项社会保险基金总收入 3.5 万亿元,总支出 2.8 万亿元,累计结余 4.5 万亿元,分别比 2003 年增长 6.2 倍、6 倍和 12.6 倍。在此期间,中央政府还建立了战略储备性的全国社会保障基金,2013 年底总额近 1 万亿元。这使中国社会保障体系长期稳定和持续发展有了更雄厚的物质基础。

(五) 社会保障管理服务体系初步建成。各省市县区都设立了专业化的社会保障管理机构,目前有专业人员 16 万人;同时将社保经办管理服务延伸到街道、乡镇、社区,有 37 万协理人员,办理各类人员参保登记、缴费申报、待遇确认等,使各项社保惠民政策能够及时准确地落实到参保群体。社会保障信息系统基本建成,并实现了全国联网。到 2013 年底,统一、兼容、加载金融功能的社会保障卡已发放 5.4 亿张,支持医保费用即时结算和社保缴费及待遇领取,还开展“网上社保”等新的服务形式,使社保服务更加方便快捷。

二、中国社会保障体系改革的基本经验

在党中央、国务院的正确领导下,中国社会保障事业实现了超常发展的大好局面,取得了举世瞩目的成就,与其他领域取得的成就一起,共同创造了中国改革的奇迹,吸引了全世界的目光。概括起来,中国社会保障体系日益成为重要的民生工程和服务型政府的重要窗口,为经济腾飞和社会和谐做出了不可替代的贡献。在笔者看来,改革的基本经验主要有以下4点。

(一)要有坚定的政治决心。中国政府坚持“发展成果由人民共享”的理念,把保障和改善民生放在首位,自上而下强力推进社保体系建设。中央政府制定了《社会保障“十二五”专项规划》,确定了各项社会保障的发展目标。各级政府大力调整财政支出结构,资金投入向社会保障领域倾斜。最近几年,各级政府对城乡各项社会保险(不包括城乡低保、医疗救助等)的财政补助占同口径社会保险基金总收入的20%。政府高度重视、强力推进和不断增加财政投入,惠及亿万民众,同时也极大地调动了各类群体的参保积极性,这是中国社保制度在较短时间内得以迅速扩展的重要推动力。

(二)要立足本国国情。中国人口众多,经济发展水平较低,地区之间、城乡之间发展很不平衡。从这些国情特点出发,我们在社会保障体系建设中突出重点,循序渐进,首先解决基本制度从无到有的问题,继而解决覆盖范围从小到大的问题,在经济发展水平不断提高的基础上逐步解决保障水平从低到高的问题。在总体资源有限的条件下,这样的改革和发展顺序安排,保证了最需要的群体优先得到基本生活保障,有利于体现公平正义,减少和化解社会转型期的突出矛盾。

(三)要坚持权利与义务相统一。不断提高社会保障待遇水平是人民群众的普遍期盼,也是衡量社会保障制度成效的重要标准。然而,社会福利水平也是一把“双刃剑”,把握不当,福利刚性会导致财政负担沉重、社会活力减退的后果。我们在城乡居民社会保障制度建设中,做出了适当普惠的安排,努力推进社会公平;同时,始终坚持将社会保险作为社会保障体系的核心制度,并加强社会宣传引导,强调个人(家庭)的缴费和保障义务,将享有社保权利与履行义务适当挂钩,形成政府、单位和个人(家庭)共担风险的机制。

(四)要加强社会保障法制建设。近十几年,中国先后颁布了《老年人权益保障法》、《社会保险费征缴暂行条例》、《失业保险条例》和《工伤保险条例》,2010年颁布《社会保险法》,确立了各项社会保险的基本制度和覆盖范围,并围绕法律实施制定了多项配套规章和政策,初步形成了社会保障法律法规框架,持续加大执法力度,严格社保基金监管,为中国社会保障事业的健康发展提供法制基础。

三、中国社会保障体系建设面临的突出矛盾与挑战

中国社会保障制度建立的时间不长,体系尚不完善。从当前看,按照2020年“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标来衡量,社保体系存在的突出矛盾和问题主要是:

(1)制度建设尚有“缺失”,特别是机关事业单位退休养老制度尚未全面改革,与企业职工养老保险制度“双轨”运行,“待遇差”矛盾突出。此外,《社会保险法》规定的伤残津贴和遗属待遇等制度还没有全国统一的政策,低保、医疗救助与城乡居民养老、医疗保险制度也需要做进一步的政策整合。(2)覆盖仍有不少“空白”,特别是相当一部分农民工和灵活就业人员未参保或选择性参保。如养老保险至少还有近2亿符合参保条件人员没有纳入覆盖范围,距离“使全体人民老有所养”的要求还有一定的差距;一些新的就业形态,如家政服务、网络就业和创业、农村新兴产业集群中的从业人员等如何稳定地参加职工社会保险的问题也有待破解。(3)制度激励性还存在不足,职工缴费满足最低“门槛”后就中断缴费的现象比较多;居民养老和医保制度实行自愿性原则,目前大多数人选择低档次缴费。(4)统筹层次仍偏低,中央与地方、地方各级政府之间的社保事权、财权还不够清晰,“大数法则”的功效发挥不充分。(5)保障水平还比较低,还有相当一部分群体生活困难;社保基础设施、特别是基层信息化管理手段落后,面对数以十亿计的被保障群体,管理服务能力明显不足。从长远发展看,对中国社会保障体系影响重大的机遇和挑战主要有以下3个方面。

一是人口老龄化。目前中国60岁以上老年人口比重已达14.9%,而且增长趋势不断加剧,预计2030年前后将进入高峰期。人口寿命的延长,是社会进步、文明发展的标志之一,我们首先要从积极的意义上去客观看待,争取通过调整产业结构、开发适合老年社会的商品和消费市场,赢得中国经济发展的“银发红利”;同时也要充分预见人口老龄化高峰期养老、医疗等巨大的资金和服务资源压力,未雨绸缪,早做制度性安排。比如,目前中国补充性社会保险发展滞后,企业年金只覆盖了2000多万职工,多层次体系始终未成形,致使公众过度依赖政府提供的基本保障。又如,对于近两年社会上热议的“延迟退休年龄”问题,不能仅从社保资金平衡的角度去考虑,更应从中国人力资源充分利用、多创造适合中老年人就业岗位的层面去思考和推动,否则很难形成广泛的社会共识和可行性政策。对这些深层次的矛盾与挑战,都要在人口老龄化背景下从中国社会经济发展的全局上统筹谋划应对之策。

二是城镇化。2013年中国按常住人口统计的城镇化率为53.73%,但相当多的进城农民工及其家庭还不能充分享有均等化的城镇基本公共服务。反映在社会保障方面,主要是大部分地区的城镇与农村养老保险制度还是分立的,城乡居民与职工的养老保险制度之间缺乏衔接政策,不利于人员的合理流动;医疗保险虽然已经实现全覆盖,但由于管理体制分割,城乡医保制度不能统筹,造成几千万人重复参保与几千万人游离在制度保障之外的现象并存。这就要求我们抓住城镇化的机遇,及早理顺管理体制,加快实现城乡社会保障统筹。

三是市场化。打造中国经济的“升级版”,要坚持市场经济的基本取向,深化行政体制改革,进一步调整经济结构,充分激发市场活力。目前中国社会保障的筹资渠道仍较窄,单位费率偏高,一些企业、特别是小微企业感到负担沉重、活力不足,这也从一个方面造成拒保、逃费的现象;同时,多达几万亿的社保结余基金又缺乏有效的保值、增值手段,无形中加大了未来的资金支付压力。在完善社会主义市场经济体制的进程中,我们要趋利避害,学会更多地利用市场资源来解决社保领域的相关问题。

四、完善中国特色社会主义保障制度的主要任务与展望

完善中国的社会保障体系,要坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,深化制度改革,加强政策衔接,提升经办水平,综合施策,确保实现全面建成小康社会的目标,并为实现第二个“一百年”的目标和社会保障更长远稳定发展奠定基础,努力实现十八届三中全会提出的建立一个“更加公平可持续的社会保障制度”。

(一)实现基本养老保险全覆盖。未来几年仍要把扩大覆盖面作为社保体系建设的重要任务。对城镇就业群体,以小微企业、非公单位员工、农民工、劳务派遣员工、灵活就业人员、城镇个体户等为重点,通过严格执法、扩大宣传、权益累计和适当降低费率等方法,持续扩大覆盖面;对城乡居民,通过全民参保登记、强化激励政策等方式,引导他们积极参保和持续缴费。争取到2020年,巩固全民医保成果,城乡基本养老保险覆盖率达到95%;同时,积极向家政服务、网络就业、农村新兴产业从业人员扩展养老、医疗、工伤等职工社会保险的覆盖。

(二)加强各项社保政策的衔接。推进新农保与城居保合并实施,形成统一的城乡居民基本养老保险制度。抓紧出台职工养老保险与城乡居民养老保险的衔接政策,使相关参保群体的连续性权益得到更好保障。整合城乡基本医疗保险制度和经办管理系统,使城乡居民更加公平地享有基本医保权利。通过提高统筹层次、加强省内联网和对重点群体跨省结算等方式,逐步解决参保群众异地就医的医保费用支付问题。优化低保、医疗救助等与基本养老保险制度的衔接。

(三)深化相关制度改革。与人事管理、工资分配制度及财政体制改革相配合,改革机关事业单位养老保险制度,妥善处理过渡期政策,逐步解决“双轨”运行的矛盾。提高统筹层次,在清晰界定各级政府责权关系的基础上实现职工基础养老金全国统筹。规范伤残津贴和遗属待遇政策。拓宽社保筹资渠道,做大做强战略储备资金,推动社保结余基金在确保安全的基础上保值增值。进一步加强社保基金监管,特别是探索社会直接监督的有效方式,提高透明度,使基金在阳光下运行。深入研究保证社保体系可持续发展的政策和机制。

(四)稳步提高社会保障水平。建立与经济发展、收入水平、物价变化及各方面承受能力相联系的社保待遇正常调整机制,统筹安排各类群体的基本社保待遇。以更有力的支持政策,推动企业年金、职业年金、补充医疗保险、大病保险、个人储蓄保险等发展,形成多层次的社会保障体系。

(五)大力提升社保管理服务的规范化、标准化、信息化水平。进一步完善社保法律法规,改进服务规程,加快形成包括国家标准、行业标准、地方标准在内的社保标准体系;以基层为重点,加强社会保障服务平台规范化建设;实施“金保工程”(全国社会保障信息管理系统建设)二期,全面实现基本数据省级集中管理,争取到2020年社会保障卡发放10亿张以上,使全国人民享有规范、方便、快捷的社保服务。

(责任编辑:朱 犁)